

Aguantar Hasta el Final: Nueve Temas de Planificación para las Operaciones de Estabilidad y Reconstrucción

Teniente Coronel (R) David P. Cavaleri, Ejército de los EE.UU.

El objetivo de la guerra es obtener una mejor paz... Si usted se concentra exclusivamente en la victoria, sin tener ningún concepto de las consecuencias..., la paz, con toda certeza, será mala, ya que contendrá semillas contaminadas que producirán otra guerra.

—B.H. Liddell Hart¹

CUANDO EL Presidente George W. Bush declaró el final de Fase III (Operaciones Decisivas) de la Operación *Iraqi Freedom (OIF)* el 1º de mayo de 2003, casi se podía oír el suspiro global de alivio de un mundo que inocentemente suponía que la tarea difícil se había acabado.² Sin embargo, aquellos en posiciones para comprender la complejidad operacional del ambiente entendían bastante bien que tal difícil tarea no acabaría pronto.

La Operación *Iraqi Freedom* ha estado en vigencia por un período de más dos años, durante el cual el Ejército ha conducido operaciones decisivas de combate, y operaciones de estabilidad y reconstrucción. La Publicación Conjunta 3-0 [*JP 3-0*], *Doctrine for Joint Operations*, explica las razones porqué los EE.UU. efectuaron *OIF*: “Cuando otros instrumentos del poder nacional (diplomático, económico e informativo) son incapaces de lograr los objetivos nacionales ni tampoco proteger los intereses nacionales, los líderes nacionales de los EE.UU. quizás decidirán conducir operaciones sostenidas a gran escala... en tales casos la meta es rápidamente ganar y sufrir pocas bajas, lograr los objetivos nacionales y acabar con las hostilidades con condiciones favorables para los EE.UU. y sus aliados multinacionales.”³

La coalición “rápidamente ganó,” si se define “ganar” en términos de derrotar las capacidades enemigas de llevar a cabo operaciones convencionales de combate. Sin embargo, la *JP 3-0* reconoce que lograr las metas

deseadas de una campaña es mucho más complejo: “Las operaciones militares exitosas quizás no pueden por sí solas lograr las metas estratégicas deseadas. Actividades militares a través del espectro total de operaciones militares necesitan ser integradas y sincronizadas con otros instrumentos del poder nacional. También, deben enfocarse en las metas comunes nacionales.”⁴ Es decir, el Ejército se involucra en las operaciones de estabilidad y reconstrucción además del combate decisivo cuando se requieren ambos para lograr los objetivos estratégicos.

En su discurso del 1º de mayo de 2003, Bush describió una transición en el teatro de operaciones de Comando Central desde las operaciones decisivas de combate hasta las operaciones militares de no guerra. La *JP 3-0* describe esta transición como un componente de la etapa hasta el final de la campaña: “Quizá habrá un final preliminar—descrito por medio de una serie de condiciones militares—cuando la fuerza militar ya no es la medida principal para lograr el objetivo estratégico. También, quizá habrá un resultado final más amplio que involucra el retorno a una condición de paz y estabilidad y quizá incluirá una variedad de condiciones militares, diplomáticas, económicas e informativas.”⁵

Temas en la planificación de la transición

Mediante el estudio de la doctrina de operaciones de estabilidad, análisis de la ocupación norteamericana del Japón entre los años 1945 y 1952, y de los escritos del estratega militar Max G. Manwaring y otros, he identificado nueve temas específicos de planificación que pueden aplicarse a las operaciones de estabilidad y reconstrucción conducidas como aspecto de la Guerra Mundial contra el Terrorismo (*GWOT*):

- Legitimidad.

- Seguridad.
- Compromiso.
- Conocimiento situacional.
- Unidad de esfuerzos.
- Infraestructura.
- Estatus económico.
- Esfuerzo de planificación.
- Medios de prensa.

La discusión a continuación emplea un análisis ejemplar de la ocupación de Japón para demostrar la aplicabilidad de cada tema referente a los esfuerzos de planificación poscombate.

Legitimidad. El sociólogo Max Weber definió a la legitimidad como un estado de ser “que resulta voluntariamente de obedecer a un líder, una tradición o una ley.”⁶ Para los propósitos de esta discusión, la legitimidad se aplica a la forma de gobernar y el mandato de la fuerza de ocupación/estabilidad también las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. Los politólogos y expertos en asuntos internacionales Manwaring y Edwin G. Corr consideran este tema como uno de los tres que “contribuye en la manera más directa a la lealtad de la población y el logro de [una paz sostenible].”⁷ El autor de asuntos militares Thomas Adams establece que la legitimidad a la vez atribuye poder y limita de manera simultánea el derecho de un gobierno a coaccionar a sus ciudadanos, creando como resultado un ambiente de fe y confianza.⁸

La aplicación eficaz de la legitimidad fue esencial para el éxito de los EE.UU. durante la ocupación del Japón. A nivel internacional, la Declaración de Potsdam representaba un mandato internacional para el Comandante Supremo de los Poderes Aliados (*SCAP*), mientras que la creación de la Comisión del Extremo Oriente (*FEC*) y el Consejo Aliado para el Japón (*AJC*) sirvieron como fuentes supletorias de legitimidad internacional. A nivel estratégico, la combinación de los instrumentos de rendimiento y directivas del Departamento de Estado legitimaban la autoridad del *SCAP*, y ni que decir acerca de la legitimidad personal dada al General del Ejército Douglas A. MacArthur tanto por el Presidente Harry S. Truman como por el General del Ejército y el Jefe de EM George C. Marshall. El Emperador Hirohito, aun después de haber eliminado su divinidad por medio del programa de democratización del *SCAP*, retenía su título como soberano legítimo de Japón en los corazones de los japoneses. Su apoyo directo y absoluto de las políticas de *SCAP* aprobaba la legitimidad de la ocupación. Esto facilitaba la transferencia de legitimidad del *SCAP* al gobierno de Japón por medio de una constitución de posguerra.

Se extiende el interés que tenemos de este tema a aplicaciones prácticas en las culturas no occidentales que encontramos durante la *GWOT*. Si cada forma de

gobernar necesita la legitimidad para sobrevivir, entonces ¿cómo se establece la percepción de legitimidad? ¿Cómo se obtiene la afirmación de legitimidad? ¿Cómo se la mantiene? ¿Cómo se la puede transferir, especialmente si la transferencia resulta en un enfoque no democrático de gobernar? Estas son las interrogantes que los comandantes y planificadores deben preguntarse antes de comenzar una operación de estabilidad o cuando evalúan las medidas de acciones que intentan apoyar la creación de un gobierno legítimo.

Seguridad. La desmilitarización y desmovilización eliminaron la posibilidad de que una resurgencia de las FF.AA. japonesas pudiese arriesgar una ocupación pacífica y los programas de posguerras destinados a la reconstrucción. La desmilitarización y desmovilización cumplieron con las estipulaciones específicas de la Declaración de Potsdam y del instrumento de rendimiento. También, tuvieron resultados secundarios en

La seguridad sobrepasa la típica definición militar que concentra la atención en la protección de la fuerza. Referente a las operaciones de estabilidad y reconstrucción, los comandantes y planificadores de las FF.AA. desde cada agencia involucrada en el proceso deben reconocer su responsabilidad ante una comunidad más extensa.

la administración de seguridad interna y de comercio. Sin embargo, las consecuencias del cumplimiento de las estipulaciones resultaron ser severas. MacArthur basaba su plan inicial de ocupación en una suposición: que se requería efectuar una invasión y que los japoneses agresivamente la resistirían. Hizo una proyección que necesitarían más o menos 685.000 soldados para efectuar la operación.

Tomando en cuenta la naturaleza relativamente benigna del ambiente interno de Japón, pero percatándose aun de la necesidad de compensar la autodefensa de los japoneses debido al programa exitoso de desmovilización, el *SCAP* luego revisó sus números rebajándolos a aproximadamente 315.000 soldados norteamericanos y 45.000 soldados británicos.⁹ Al final de 1945, los EE.UU. habían apostado 354.675 tropas en Japón para servir como fuerzas de seguridad y equipos de asesores locales.¹⁰ Esta cantidad representa un compromiso importante de poder de combate para establecer y mantener un ambiente seguro en un país poco más que tres cuartos del tamaño de Irak y dos tercios del tamaño de Afganistán—un hecho muy importante dado que la gente de Japón no resistían violentamente la ocupación.

En 1950, el gobierno de Japón (con el permiso del *SCAP*), creó un grupo paramilitar compuesto de 75.000 integrantes como Componente de Reserva de la Policía Nacional para responder a los disturbios internos de gran escala—dentro de un país cuya sociedad es orgullosa de su legado de armonía social y mutua cortesía. Establecer y mantener la seguridad y cuando sea el momento oportuno, efectuar la transferencia de estas responsabilidades porque eran vitales para el éxito de estos programas económicos y de la democratización.

La seguridad sobrepasa la típica definición militar que concentra la atención en la protección de la fuerza. Referente a las operaciones de estabilidad y reconstrucción, los comandantes y planificadores de las FF.AA. desde cada agencia involucrada en el proceso deben reconocer su responsabilidad ante una comunidad más extensa. Según las estipulaciones de la ley *U.S. Law of Land War-*

[Max] Manwaring y Kimbra Fishel creen que la unidad de esfuerzos y legitimidad son las dos dimensiones más vitales para explicar los puntos fuertes y débiles del mantenimiento tradicional de la paz. El concepto de la unidad de esfuerzo incita al lector preguntar: ¿Acaso la comunidad internacional apoya las fases de operaciones decisivas de la campaña?

fare [Ley de los EE.UU. respecto a la Guerra Terrestre] y la ley *Law of War* [Ley de Guerra], como son codificadas en los tratados convencionales internacionales, las fuerzas de ocupación deben garantizar un ambiente seguro para la población de la nación anfitriona y otros que viven o trabajan dentro del área de operaciones.¹¹ Parece sencillo, sin embargo es importante destacar los resultados secundarios y terciarios de seguridad (y la falta de seguridad también). Se arriesgaría la legitimidad del gobierno y de las fuerzas policíacas si la población local tuviese temor de continuar llevando a cabo sus negocios, trabajar o votar. Las operaciones de estabilidad arriesgan exceder su capacidad de apoyar el aumento de la infraestructura económica si la comunidad internacional no manifiesta la voluntad de invertir sus recursos en un ambiente que asume ser inseguro.

Compromiso. Además de la participación de las tropas británicas y la participación mínima en la *FEC* y el *AJC*, el compromiso internacional para apoyar la operación de estabilidad en el período de posguerra en Japón fue relativamente insignificante. El compromiso norteamericano consiste en siete años, varios miles de millones de dólares, más de 350.000 tropas y una cantidad ilimitada de energía intelectual que resultó en tremendos beneficios—un aliado en el Océano Pacífico que continúa otorgando

derechos básicos, funciona como un poder principal en el comercio internacional y sirve como ejemplo de cómo los valores democráticos occidentales pueden adaptarse exitosamente dentro de una sociedad no occidental.

Se combinaron una variedad de métodos para demostrar el compromiso norteamericano para el mejoramiento. La presencia visible de tropas norteamericanas reforzaba este mensaje. El General MacArthur, por ejemplo, proporcionó provisiones urgentes de víveres de modo tangible así demostrando un nivel totalmente inesperado de compasión y compromiso. Las provisiones fueron aceptadas de manera gentil. La buena voluntad del *SCAP* en ocupar Japón mediante la estructura administrativa del gobierno japonés manifestaba un compromiso auténtico hacia los principios de gobernación democrática que la ocupación afanaba inculcar.

Una decisión adicional de suma importancia aunque un poco intangible fue la de asignar al General MacArthur a ser el *SCAP*. A primera vista tenía sentido operacional debido a que MacArthur ya conducía las operaciones de los aliados en el área del Océano Pacífico y era capaz de ejercer una autoridad semejante en Japón. Sin embargo, la selección de MacArthur fue muy significativa debido a que demostraba un sentido extraordinario de conocimiento situacional. También, manifestaba la evidente sinceridad de los norteamericanos de lograr el éxito para esta operación única. Los japoneses destacaron bien que los EE.UU. dedicaban un comandante militar muy prestigioso para conducir la ocupación—un general que tenía talentos importantes que hubieran sido empleados en una variedad de teatros operacionales de posguerra.

El Embajador William Walker que tenía amplia experiencia en el cuerpo diplomático robustamente enfatizaba este compromiso como un tema de planificación: “Si no puede aguantar hasta el final, no se meta. Y “el final” probablemente requerirá compromiso y atención de una forma más creciente que tratar con las inmediatas amenazas actuales y el reconocimiento de que los evidentes asuntos son más complejos y difíciles de resolver y más dependientes de recursos que se imaginaba antes.”¹² En el futuro, los comandantes y planificadores de las operaciones civiles y militares de estabilidad deben recordar este ejemplo de ocupación. Esto es importante cuando se calculan los recursos necesarios—especialmente el tiempo—para demostrar la resolución y el compromiso en efectuar una transición en donde continuarán los esfuerzos y en donde la población sea potencialmente ambivalente si no abiertamente hostil.

Conocimiento Situacional. La ocupación norteamericana de Japón no procedió sin controversia: después de todo, produjo un choque de culturas en todo sentido. Sin embargo, la transición entre el combate y las operaciones de estabilidad fue mucho más eficiente debido a que MacArthur y los planificadores del *SCAP* demostraron



Departamento de Defensa

El General Douglas MacArthur a bordo del USS Missouri firma el rendimiento japonés el 2 de septiembre de 1945.

poseer un entendimiento profundo del ambiente que enfrentaban.

El conocimiento situacional excepcional de MacArthur respecto al ambiente de Asia, en general, y la situación japonesa de posguerra, en particular, se basó en sus primeras experiencias militares. En octubre de 1904, acompañó a su padre, el Teniente General Arthur MacArthur, en una inspección al Extremo Oriente para observar la guerra entre Rusia y Japón. Durante la visita, formuló una comprensión de “la audacia y valor del soldado [japonés y la] frugalidad, cortesía y amabilidad del ciudadano japonés...”¹³ Aunque él era Teniente durante su visita, reconocía el rol vital que jugaba el Emperador en la sociedad japonesa, especialmente referente a las FF.AA.: “El crecimiento y veneración casi fanático [del soldado japonés] hacia su Emperador me impresionaron profundamente.”¹⁴

Unos 40 años después de su experiencia, el desafío de MacArthur consistiría en eliminar el estatus sagrado de Hirohito sin destruir un componente vital de la sociedad japonesa. Como destacaron los historiadores Ray Moore y Donald Robinson: “la filosofía pública de Japón tenía que cambiar. Tenía que transformarse e incorporar el afecto de la gente japonesa hacia su Emperador y al mismo tiempo rechazar de manera explícita y decisivamente la idea de que era el gobernador soberano.”¹⁵ La

decisión de MacArthur de trabajar a través del Emperador para lograr la democratización, basada hasta cierto punto en su entendimiento de la influencia de este hombre, produjo grandes beneficios y de gran manera impresionó al gobierno japonés del período de posguerra.¹⁶

MacArthur reconoció que su responsabilidad como el SCAP durante las operaciones de Fase IV fundamentalmente se diferenciaba de las que ejercía como el comandante del Teatro Pacífico durante las operaciones de Fase III. Durante sus operaciones decisivas, su enfoque fue el de forzar una rendición japonesa, sin embargo, durante las operaciones de estabilidad y reconstrucción el General determinó que su conocimiento militar “no era un factor importante.” Su sentido altamente desarrollado de la situación resultó en el reconocimiento de que tenía que ser (en sus propias palabras) un economista, politólogo, ingeniero, ejecutivo de producción, profesor, y aun un teólogo de alguna forma. [Él] tenía que reconstruir una nación que estaba casi completamente destruida por la guerra.¹⁷

Los soldados norteamericanos de la ocupación tenían que poseer el conocimiento situacional en sus relaciones con la población civil. La mayoría de los japoneses nunca vieron al General MacArthur, a los oficiales superiores del SCAP, ni a los oficiales superiores del gobierno japonés, no obstante cada día se relacionaban con las tropas

de ocupación. Día a día centenares de miles de tropas norteamericanas convirtieron su mentalidad de invasión para concentrarse en las operaciones de estabilidad. Estas tropas influyeron cada aspecto de la cultura japonesa, sin embargo, hubo pocos disturbios públicos.¹⁸ La cortesía, profesionalismo, dignidad y disciplina del soldado norteamericano merecen gran parte del crédito por el éxito obtenido en la ocupación a nivel local. Por ende, debemos proporcionar el crédito a los esfuerzos del *SCAP* para entrenar a las tropas de la ocupación, aumentar el conocimiento cultural, y supervisar las interrelaciones entre equipos militares en el campo y en las agencias administrativas de Japón. La ocupación de Japón demuestra que un conocimiento situacional informado y adaptable a todos los niveles de una operación de estabilidad es un factor multiplicador clave de combate en la lucha para una paz sostenible.

El *Field Manual 3-0* [Manual de Campaña 3-0], titulado *Operations*, define el conocimiento situacional como “el producto de aplicar el análisis y el juicio a la imagen común operacional para determinar la relación entre los factores de [METT-TC].” No obstante, estos factores no favorecen correctamente la complejidad y sentido del conocimiento situacional en el contexto de operaciones de estabilidad y reconstrucción.¹⁹ Manwaring y Corros aconsejan redefinir el término “enemigo,” “poder,” y “victoria” al analizar las operaciones de estabilidad.²⁰ Estos expertos destacan que al anunciar la transición, el enemigo ya no es una persona viable, sino se convierte en un concepto más complejo que define la violencia y sus causas.

El poder que existía antes de la transición es el poder de combate ejercido por medio del comandante de la fuerza conjunta (*JFC*). Sin embargo, durante las operaciones de estabilidad y reconstrucción, el poder es “una actividad combinada política, psicológica, moral, informativa, económica, social, militar, policíaca y civil que se ejerce a niveles múltiples.”²¹ Para desarrollar el entendimiento situacional, los comandantes y planificadores deben ser más proficientes en combinar el conocimiento cultural, un análisis *METT-TC* innovador, y una preparación informativa de inteligencia del campo de batalla (*IPB*). Sin este recurso, se arriesgan tomar decisiones basadas en información incorrecta o inaplicable.

Unidad de esfuerzos. El esfuerzo unificado de los aliados fue vital para el éxito de las operaciones de Fase III en el Teatro Pacífico. No obstante, referente a la planificación y dirección de las operaciones de Fase IV, la contribución internacional era minúscula. Por lo general, los EE.UU. planificaban y efectuaba las operaciones de estabilidad y reconstrucción en Japón por su cuenta.

Sin embargo, el esfuerzo singular de los EE.UU. fue crucial en la transición hacia las operaciones de estabilidad. La unidad de esfuerzos se inició a los niveles más

altos del gobierno de los EE.UU. y se extendió hasta los equipos militares desplegados por todo Japón. El General MacArthur, su Estado Mayor (EM), y el plan final de la ocupación (Operación *Blacklist*) se beneficiaron de los esfuerzos expertos de la planificación del Comité para Coordinar los Departamentos de Estado, Guerra y Marina de Guerra (*SWNCC*) antes de la rendición de Japón. El general aprovechó el apoyo de las secciones ejecutivas y legislativas del gobierno de los EE.UU. durante la ocupación. Su EM entendió los fines de sus metas y sus objetivos temporales para la desmilitarización y democratización de Japón. Fue capaz de dirigir el gobierno japonés para guiar los programas de reforma.

La unidad de esfuerzos contiene la idea que ninguna operación de estabilidad puede tener verdaderamente éxito a menos que se aproveche del compromiso y apoyo a largo plazo. No es un concepto nuevo para los comandantes de las FF.AA. que dirigen operaciones decisivas, sino la complejidad absoluta del ambiente, y los fines de las metas previstas por una cantidad de agencias externas, lo convierte en un componente vital para la planificación de operaciones de estabilidad.

Manwaring y Kimbra Fishel creen que la unidad de esfuerzos y legitimidad son las dos dimensiones más vitales para explicar los puntos fuertes y débiles del mantenimiento tradicional de la paz.²² El concepto de la unidad de esfuerzo incita al lector preguntar: ¿Acaso la comunidad internacional apoya las fases de operaciones decisivas de la campaña? Asimismo, ¿apoyará las fases de la transición y operaciones de estabilidad? ¿Están unificados los elementos de la *JFC* en sus esfuerzos para ejecutar las tareas de transición? ¿Entiende claramente toda la fuerza los fines de las metas y objetivos temporales para que se pueda unificar el esfuerzo? Los comandantes y planificadores deben influenciar todos los recursos disponibles e incluir a todas las organizaciones no gubernamentales y voluntarias civiles, no sólo las FF.AA.

Infraestructura. En 1945, ciertos componentes claves de la infraestructura de Japón estaban en muy mal estado. Fueron destruidos, dañados o socavados hasta que los centros de fabricación y transporte se volvieron ineficientes. Las FF.AA., los medios de prensa, los comités de asesoría política, y el sistema de educación pública habían sido pervertidos por los movimientos militaristas y ultra-nacionalistas, y el rol de la religión en la sociedad japonesa casi se quedó sin trascendencia.

Al trabajar a través del gobierno de Japón, el General MacArthur y su EM iniciaron purgaciones agresivas en la economía, la política y las FF.AA. para reformar y rejuvenecer estos elementos de infraestructura. El apoyo humanitario inmediato en la forma de transportes de víveres ayudó a la población japonesa hasta que se restauraron la producción de víveres y vías de transporte internas. La reforma política se enfocaba en designar



Departamento de Defensa

Vehículos semiorugas M3A1, en una barcaza japonesa como parte de un traslado de equipamiento entre las FFAA. de los EE.UU. y la Fuerza de Autodefensa de Japón, 1955.

una infraestructura gubernamental que respetaría el mandato de la Declaración de Potsdam y establecería un desarrollo a largo plazo mediante medidas democráticas. Un amplio programa de reforma educativa, que fue efectuada mediante la dirección del General MacArthur, firmemente apoyaba los esfuerzos de democratización al nivel nacional.

Inmediatamente después de su rendición, Japón estaba organizado como un grupo de componentes interdependientes aunque no conectados los unos a los otros. El SCAP y la Operación *Blacklist* aplicaron soluciones apoyadas por medio del conocimiento situacional. Se reconoce el resultado final como un éxito.

Los comandantes y planificadores actuales deben tener en cuenta los atributos específicos de los elementos interdependientes de infraestructura en formular y efectuar operaciones decisivas de combate y la transición hacia las operaciones de estabilidad. Las decisiones operacionales manifestadas durante la Fase III de una campaña no deben formularse sin considerar de qué manera afectarán los esfuerzos de Fase IV.

La población nativa tiene el derecho de esperar que la transición hacia las operaciones de Fase IV resultará en el regreso de servicios de calidad como los que existían

antes de la iniciación del combate, así como también esperar la posibilidad de mejoramientos continuos. Los comandantes deben prepararse para tratar los asuntos de infraestructura y las consecuencias negativas públicas que invariablemente seguirán. Una de las claves de una transición exitosa entre las operaciones decisivas y de la estabilidad es una planificación detallada, informativa e innovadora antes de comenzar las operaciones de combate. Otro aspecto crucial es la planificación y la ejecución de una manera continua y adaptable durante operaciones de estabilidad para apoyar los esfuerzos del gobierno de reconstruir y aumentar los servicios de infraestructura en la manera más rápida posible.

Estatus económico. Un componente clave del plan de recuperación económico del SCAP fue la purgación de un gran número de los conglomerados fiduciarios y de fabricación japoneses. El General MacArthur y su EM decidieron actuar decisivamente e inmediatamente para destituir líderes claves que, mediante sus tendencias ultra-nacionalistas, podrían interrumpir programas de reconstrucción de posguerra.

MacArthur rechazó proveer su apoyo público al programa de rejuvenecimiento económico japonés. A primera vista, esto parece ser contradictorio, sin embargo,

mirando hacia atrás las condiciones especiales de la ocupación apoyaron esta acción. El Presidente Truman y el Congreso de los EE.UU. fueron conscientes de los riesgos políticos evidentes en proporcionar los fondos para apoyar los dos esfuerzos de ocupación de los lados opuestos del mundo.

Durante la guerra, la industria japonesa fue dañada, pero no destruida. Aunque las purgaciones *Zaibatsu* redujeron de una manera significativa el número de líderes comerciantes, financieros e industriales, permanecieron un número suficiente de hombres experimentados para formular una base en que el gobierno japonés podría construir una nueva infraestructura.

Invertir grandes cantidades de dinero en la economía japonesa quizás hubiera sido más eficiente a plazo corto, sin embargo, tal política habría enajenado el apoyo interno de los EE.UU., así como también despreciado la ética japonesa de trabajo, y socavado los esfuerzos de legitimidad del gobierno japonés en reconstruir su infraestructura económica. El legado japonés de poseer una vitalidad económica, una burocracia sofisticada gubernamental y unos sistemas financieros bien desarrollados que no se desaparecieron durante la II GM. MacArthur limitó de una manera prudente los programas de reforma al nivel mínimo requerido para purgar a los elementos en contra de la reforma económica.²³

Los comandantes y planificadores deben considerar muchos factores en determinar la acción más apropiada para la reconstrucción y estabilidad económica. Las inmediatas necesidades humanitarias, demandas para arreglar la infraestructura vital y requerimientos de empleo competirán por la supremacía con las políticas económicas de crecimiento a largo plazo. Cada operación de estabilidad presentará una serie diferente de condiciones. La industria petrolífera iraquí es un caso ejemplar. Durante muchos años el país rechazó las iniciativas para efectuar la modernización. En muchos lugares, ignoró los reglamentos básicos de seguridad. En el futuro, las refinerías de petróleo deberán detener sus operaciones para que los trabajadores puedan efectuar reparaciones necesarias. Esto ocasionará inevitablemente una pérdida de ingresos petrolíferos. Por ende, la industria petrolífera iraquí se encontrará entre la espalda y la pared.

Los iraquíes pueden escoger ya sea a mejorar su infraestructura y temporalmente perder ingresos necesarios, o pueden retener su ingreso y arriesgar su seguridad. De todas formas, el dilema es muy difícil. Manwaring y Fishel exigen a los comandantes y planificadores a considerar las tareas básicas que aguardan las fuerzas de estabilidad y gobiernos subsecuentes: apoyar la reconstrucción de la infraestructura de los servicios básicos; crear oportunidades de empleo; proveer apoyo financiero y técnico para mejorar la economía interna; instituciona-

lizar reformas, estrategias y enlaces para el crecimiento económico así como la justicia económica.²⁴ Según la calidad de la economía preconflicto y el objetivo de las operaciones de combate, estas tareas quizás requieran esfuerzos significantes.

Esfuerzo de Planificación. Un análisis de la ocupación de Japón comprueba un esfuerzo muy culto de planificación. El científico de la política Robert Ward estaba convencido de que tal ocupación “fue tal vez la operación más exhaustivamente planificada, masivamente y externamente dirigida para producir un cambio político en la historia mundial.”²⁵ Se debe atribuir gran parte de los primeros éxitos al fundamento establecido por el *SWNCC* y finalmente dirigido por el EM de MacArthur.

De todas formas, el recuerdo del Embajador William J. Sebald acerca de las capacidades de planificación de *SCAP* no es positivo. Destaca que los oficiales superiores de *SCAP* se encontraban “completamente divididos referente a cómo abordar las cuestiones difíciles de la política.” Tenían problemas acerca de las diferencias básicas respecto a cuál era la forma correcta de tratar a los criminales de guerra japoneses, también el alcance y rapidez de reformas políticas y económicas.²⁶ Además, opinó que la comandancia de *SCAP* no solicitó de una forma adecuada las opiniones de los japoneses cuando se establecían las políticas iniciales de la ocupación. Además, con demasiada frecuencia las instrucciones de *SCAP* incluían directivas que “estaban dirigidas de una manera muy llamativa a la psicología americana más que a la de los japoneses.”²⁷

Las dos perspectivas representan facetas diferentes del enigma de planificación—por una parte, el deseo de desarrollar un plan de estabilidad antes de comenzar las operaciones de Fase IV. Por otra parte, el reconocimiento de que cada ambiente es especial y que el enfoque occidental hacia la desmilitarización, democratización y rejuvenecimiento económico quizá no siempre sea la solución más eficiente. Entonces, la clave para lograr el éxito inmediato y a largo plazo durante las operaciones de estabilidad es la existencia de un equipo de comando y EM armado con un sólido plan inicial que posee una visión clara del objetivo final hecho posible por un conocimiento situacional y preparado para adaptar y acomodar este plan a las capacidades y condiciones que están continuamente cambiando.

Medios de prensa. Los medios de prensa japoneses filtraron la verdad acerca de las operaciones militares japoneses durante la II GM. El *SCAP* los censuró durante las primeras etapas de la ocupación. Cuando llegaron los abastecimientos humanitarios MacArthur observó que mejoró el reportaje informativo de los japoneses.²⁸ Los medios de prensa japoneses eventualmente exhibían mayor interés en las iniciativas de reforma política,



John W. Bennett, Rare Books & Manuscripts Library, Ohio State University

Uno de los muchos talleres mecánicos en Japón de la postguerra dedicados a la reparación y reconstrucción de varios tipos de automóviles.

comenzando con el reportaje dedicado a apoyar el esfuerzo de desarrollar la constitución.

En las secuelas de la Guerra de Vietnam, la Operación *Desert Storm*, y la *OIF*, quizás algunos puedan sentirse tentados a opinar que la influencia abrumadora de los medios de prensa es un hecho frecuente del mundo moderno. No obstante, la ocupación de Japón proveyó evidencia al contrario. Se puede suponer que el *SCAP* manipulaba los medios de la prensa para apoyar la democratización. Por ejemplo, la observadora Marlene Mayo destacó: “Mediante una serie de normas, tanto la censura civil como la difusión de propaganda en Japón ocupado fueron exitosas respecto a la meta de reorientación total...” No obstante, cuestionó la aparente hipocresía de un poder democrático que se entrometía en la censura, mientras intentaba promover principios democráticos.²⁹

Los comandantes y planificadores deben reconocer la capacidad de los medios de la prensa para apoyar las operaciones de Fase IV y expresar mensajes positivos de operaciones de estabilidad para un público mundial. Igualmente, deben reconocer que las condiciones ambien-

tales que condujeron a Fase IV quizás no hubieran sido conducentes a la opinión popular acerca de los medios de la prensa, o tal como lo fue en Japón, los medios de la prensa quizás hubieran sido más que una arma de propaganda del gobierno que un foro para el debate democrático y el intercambio libre de ideas.

Preguntas para el futuro

Sospecho que una gran parte de los comandantes y planificadores preferirían enfocar su atención en las operaciones de Fase III que las otras fases. De verdad, las operaciones de Fase III no logran la meta política final de establecer una paz sostenible, sino más bien establecen las condiciones para comenzar las actividades de Fase IV. Por lo tanto, justificadamente se puede sostener que las operaciones de Fase IV merecen una calidad de análisis y planificación detallada que se destaca en las otras operaciones de una campaña conjunta.

Se plantean dos preguntas: ¿Pueden estos nueve temas de planificación de transición cumplir las demandas de los ambientes operacionales contemporáneos (*COE*)? ¿Pueden comprobarse ser aplicables para las operaciones



John W. Bennett, Rare Books & Manuscripts Library, Ohio State University

Una de las áreas comerciales más antiguas del distrito de Shibuya. Esta área no fue destruida por el bombardeo aunque sufrió cierto deterioro durante la guerra.

de estabilidad en el futuro como eran durante la ocupación de Japón? Mi opinión es que sí se puede—pero, únicamente si los comandantes y planificadores están dispuestos a considerar los siguientes puntos.

Primero, algunos de estos temas siempre serán más importantes que otros debido a cómo se cumplen las metas finales. La legitimidad, seguridad, y conocimiento situacional son tan vitales para el éxito de plazo largo de cualquier operación de estabilidad que un esfuerzo inadecuado en cualquier de los tres áreas resultará en desafíos significantes. Fallar en todos los tres casi siempre garantizará el fracaso total de la operación de estabilidad. Hay que considerar los otros seis temas de planificación según sus propios meritos, no obstante, la verdad es que la legitimidad, seguridad y conocimiento situacional representan los tres temas principales. Cada una de las decisiones operacionales, cada recurso comprometido, cada negociación realizada y cada implementación de la política se debe hacer solamente después de considerar los efectos a largo plazo acerca de legitimidad, seguridad y conocimiento situacional.

Segundo, ninguna operación de estabilidad se identificará con otra. El *COE* describe un mundo que siempre está cambiando y que abarca el presente mientras mira al futuro y evoca la noción de un enemigo (lo cual en el caso de operaciones de estabilidad, se convierte en

violencia y todas sus raíces principales) que siempre aprende, adapta, se modifica y viola las reglas de comportamiento civilizado. Hace mucho tiempo que desaparecieron los días felices cuando una plantilla doctrinal, la *IPB* y un cronómetro eran suficientes como herramientas de análisis. Los comandantes y planificadores deben reconocer que se interrelacionan los nueve temas de planificación. La ocupación norteamericana de Japón proporciona muchos ejemplos acerca de cómo una decisión efectuada para un tema de planificación puede producir consecuencias para otros temas de planificación. Por ejemplo, referente al estatus posguerra del emperador japonés, la aplicación hábil del conocimiento situacional del General MacArthur afectó el ambiente de seguridad y la percepción pública referente a la legitimidad del gobierno de Japón. La *OIF* proporciona muchos ejemplos. La decisión de la Autoridad Provisional de la Coalición a desmovilizar las FF.AA. y policía iraquí continúa a afectar la situación regional de seguridad y la recuperación económica. En otro ejemplo, la intervención del Gran Ayatolá Ali al-Sistani en acabar la batalla de Najaf entre los EE.UU. y las fuerzas paramilitares del clérigo Moqtada al-Sadr representa la interdependencia compleja de conocimiento situacional, seguridad y legitimidad.

En cualquier momento, el ambiente operacional puede

forzar al frente uno de los temas de planificación. Como respuesta a las cambiantes condiciones, los comandantes y planificadores deben mantenerse flexibles en la aplicación de los nueve temas de planificación al efectuar una campaña integral de operaciones de estabilidad.

Al final, los comandantes siempre deben recordar el

valor incalculable del compromiso y dedicación a largo plazo. Son bastantes limitadas las posibilidades de que las decisiones, acciones o políticas reciban una cobertura positiva en los medios de prensa o los de apoyo popular. El éxito en las operaciones de estabilidad se mide mediante las generaciones y no los meses. **MR**

NOTAS

1. B.H. Liddell Hart, *Strategy* (Londres: Farber and Farber, Ltd., 1985), pág. 353.
2. La Casa Blanca, "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended" (comentarios por el presidente de los EE.UU. desde el portaaviones *USS Abraham Lincoln* en el mar cerca de la costa de San Diego, California, el 1º de mayo de 2003), en la Red www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html accedido el 23 de mayo de 2005. Bush declaró: "Se acabaron las operaciones principales de combate en Irak. En la batalla de Irak, los EE.UU. y sus aliados vencieron. Y ahora, nuestra coalición se empeña en operaciones para asegurar y reconstruir este país."
3. Publicación Conjunta (JP) 3-0, *Doctrine for Joint Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], el 10 de septiembre de 2001), I-2.
4. *Ibid.*, pág. I-4.
5. *Ibid.*, pág. III-2.
6. Max Weber, *Law in Economy and Society* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1954), pág. 31, citado en Thomas K. Adams, "The Establishment of Order and the Rule of Law: Legitimacy in the Traditions of Non-Traditional Operations (NTOs)," en Max G. Manwaring y Anthony J. Joes, *Beyond Declaring Victory and Coming Home: The Challenges of Peace and Stability Operations* (Westport, Connecticut: Praeger, 2000), pág. 42.
7. Edwin G. Corr y Manwaring, "Some Final Thoughts," en Manwaring y Joes, págs. 250-51. Corr y Manwaring identificaron los otros dos elementos como "establecer la seguridad" y "regenerar y reforzar la prosperidad económica."
8. Adams, pág. 42.
9. Theodore Cohen, "Remaking Japan: The American Occupation and New Deal," citado en James Dobbins, *America's Role in Nationbuilding from Germany to Iraq* (Santa Mónica, California: RAND, 2003), pág. 30. El análisis original reflejó una necesidad de desplegar a 315.000 tropas norteamericanas, 135.000 tropas británicas, 60.000 tropas chinas nacionalistas y 175.000 tropas soviéticas.
10. Departamento de Guerra de los EE.UU., Oficina del Ayudante General, Arma de Recuerdos de Maquina, *Strength of the Army* (Washington, DC: 1 de diciembre de 1945), citado en Dobbins, pág. 34.
11. Manual de Campaña (FM) págs. 27-10, *Law of Land Warfare, Change 1* (Washington, DC: GPO, julio del 1976), capítulo 6, párrafo 363. Esta anotación destaca: "La obligación de restaurar y mantener el orden público: La autoridad del poder legítimo de hecho ha revertido en las manos del ocupante, el segundo tomará todas las medidas en su poder a restaurar, y asegurar, lo más que pueda, el orden público y seguridad mientras respetando absolutamente, las leyes vigentes en el país."
12. Manwaring y Joes, prólogo, xi. Las calificaciones del Embajador William Walker incluye ser Subsecretario de Estado durante la Operación *Just Cause* (Panamá), 1989; Embajador al norte en El Salvador, 1990-1992; Jefe de la Misión de ONU en Slavonia Oriental (Croacia), 1997-1998; y Jefe de la Misión de Verificación en Kosovo, 1998-1999.
13. El General Douglas A. MacArthur, *Reminiscences* (Nueva York: De Capo Press, 1964), pág. 30.
14. *Ibid.*
15. Ray A. Moore y Donald L. Robinson, *Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State under MacArthur* (Nueva York: Oxford University Press, 2002), pág. 329.
16. Shigeru Yoshida, *The Yoshida Memoirs: the Story of Japan in Crisis* (Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin, 1962), pág. 51. Yoshida, el segundo primer ministro de Japón durante la posguerra, destacó referente al nivel de conocimiento situacional del General MacArthur y sus efectos acerca de los programas de ocupación: "Permanece el hecho de que el respeto y entendimiento que el General MacArthur mostraba hacia el trono, y su decisión de exculpar al emperador de todas y cualquier

acusación de crímenes de guerra, resultaron en desminuir los temores de la gente japonesa y reconciliarlos respecto a la ocupación. Sin reserva, creo que fue la actitud del General MacArthur hacia el trono, más que otros factores, que produjo el éxito de la ocupación.

17. El General MacArthur, págs. 281-83.
18. William J. Sebald, *With MacArthur in Japan: A Personal History of the Occupation* (Nueva York: W.W. Norton, 1965), págs. 57-58. Sebald opinaba que la relación entre las tropas norteamericanas y los japoneses podía ser caracterizada así: "El comportamiento general de las tropas norteamericanas de ocupación, especialmente los que experimentaron el combate y los que fueron los primeros en entrar a Japón, fue muy impresionante. Colectivamente, fueron muy efectivos en crear confianza. El país fue sorprendido y satisfecho respecto a la manera natural en que las primeras se comportaban y hablaban; mediante sus acciones atentas hacia las mujeres japonesas y los ancianos; y mediante el placer obvio que tenían en obsequiar regalos a los niños. Estos hombres se llevaban bien con la gente de Japón, y representaban todo lo que era bueno de los EE.UU."
19. *FM 3-0, Operations* (Washington, DC: GPO, junio de 2001), pág. 11-15. Los factores de *METTTC* son la misión, el enemigo, el terreno y tiempo, la hora y el número de tropas disponibles, así como los civiles presentes en el campo de batalla.
20. Manwaring y Corr, "Defense and Offense in Peace and Stability Operations," en Manwaring y Joes, pág. 27.
21. *Ibid.*
22. Manwaring y Kimbra L. Fishel, "Lessons That Should Have Been Learned: Toward a Theory of Engagement for 'The Savage Wars of Peace,'" en Manwaring y Joes, pág. 199.
23. Departamento del Ejército (DA) Pamphlet (Pam) 550-30, *Japan—A Country Study* (Washington, DC: GPO, 1992), pág. 115.
24. Manwaring y Fishel en Manwaring y Joes, págs. 33-34.
25. *DA Pam 550-30*, pág. 306. Se puede considerar la eliminación del Imperio Santo Romano en 1806 y la reorganización resultante de Alemania desde 300 estados diferentes a 36 como ser indicativa de los esfuerzos muy exitosos de planificación, como fue el esfuerzo resultante guiado por el Canciller Otto von Bismarck que rebajó más el número de estos estados a ser tres.
26. Sebald, págs. 43-44.
27. *Ibid.*, 44.
28. El General MacArthur, pág. 285. MacArthur destacó que el bloqueo naval y aéreo de los aliados fue muy efectivo, y por lo tanto, los víveres japoneses no eran de una cantidad adecuada. Era consciente que, debido a las exigencias de la política de ocupación en Japón en demandar la provisión de víveres para las tropas japonesas, la población civil esperaba recibir un apoyo igual. Por lo tanto, la decisión de MacArthur de proporcionar víveres urgentes y prohibir a las tropas norteamericanas de consumirlas debe haber emitido un mensaje fuerte acerca de la cultura norteamericana, la democracia y el compromiso de los EE.UU. para el éxito de la ocupación. En las palabras del General MacArthur: "Al momento de confirmar el fin total de los recursos japoneses de víveres, yo di una orden que prohibía a las fuerzas de ocupación comer lo que pertenecía a la gente local y solicité que Washington inmediatamente iniciara el envío de abastecimientos de auxilio. El resultado fue instantáneo. Las autoridades japonesas cambiaron su actitud de ser corteses a una de confianza pública. Los medios de prensa, que al principio dudaban de la sinceridad de los EE.UU., empezaron a expresar sus elogios de una forma unánime."
29. Marlene Mayo, "Civil Censorship and Media Control in Early Occupied Japan," en *Americans as Proconsuls: United States Military Governments in Germany and Japan, 1944-1952*, editor Robert Wolfe (Carbondale, Illinois: Southern University Press, 1984), págs. 319-20.

El Teniente Coronel (R) David P. Cavaleri, Ejército de los EE.UU., es un analista militar para Northrop-Grumman Mission Systems. Recibió su licenciatura de Eastern Nazarene College y su Maestría de la Universidad de Missouri. Ha servido en una variedad de posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de los EE.UU., Corea del Sur y Europa.